RESOLUCIÓN 34/2024, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2024/000017

Asunto: Reclamación presentada por D. _____ frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Barakaldo

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 2 de noviembre de 2023, D. _____, presentó solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Barakaldo, en los siguientes términos:

> *"Solicitud de derecho de acceso a la información sobre proyecto de ordenanza que regulará la futura ZBE de nuestro municipio, o cualquier otro tipo de información, estudio, etc. relacionada con ello".*

2.- Ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Barakaldo, D. _____ interpone, en fecha 15 de enero de 2024, reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública que reza como sigue:

> *"**Expone**:*
> *He solicitado mediante registro electrónico al propio ayuntamiento de Barakaldo y no me ha sido contestado, la solicitud de derecho a la información sobre cualquier información relativa a la implantación de la zona de bajas emisiones (ZBE) que tiene previsto el ayuntamiento de Barakaldo".*
>
> ***Solicita**:*
> *Solicito información, estudio o cualquiera relativa al proyecto de implantación que regulará la futura ZBE que se va a llevar en el municipio de Barakaldo".*

3.- Con fecha 18 de enero de 2024, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Ayuntamiento de Barakaldo, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo. El Ayuntamiento de Barakaldo no presenta alegación alguna durante el trámite de audiencia otorgado por esta Comisión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el supuesto que nos ocupa, de existir la documentación que se solicita, información sobre proyecto de ordenanza que regulará la futura Zona de bajas emisiones del municipio de Barakaldo, o cualquier otro tipo de información, estudio, etc., relacionada con el asunto, se encontraría en poder del Ayuntamiento referido, competente en la materia.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal. La información solicitada, con las precisiones que se realizarán posteriormente, es información pública en la medida en que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el Ayuntamiento de Barakaldo, quien dispone de ella en el ejercicio de las competencias que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, reconoce a los municipios.

4.- La solicitud de información fue presentada ante el Ayuntamiento de Barakaldo el 2 de noviembre de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el

citado Ayuntamiento contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. El reclamante declara no haber recibido respuesta y el Ayuntamiento no ha desvirtuado dicha afirmación en el plazo de audiencia concedido.

5.- Por su parte, la reclamación ha sido presentada ante esta Comisión con fecha 15 de enero de 2024. En este sentido, el artículo 24.2 de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Por su parte, el artículo 24.3 de la LTAIBG establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido, el artículo 122.1 de la citada Ley dispone que, en el caso de que el acto administrativo que se recurre no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo, entendiéndose, en consecuencia, interpuesta en plazo la reclamación.

6.- Por su parte, el Ayuntamiento de Barakaldo no respondió a la solicitud por parte del interesado. El artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dispone que "*La Resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*". En el presente caso, el órgano competente en la materia no respondió al Sr. _____ en el plazo máximo legalmente establecido, por lo que es obligado recordar al Ayuntamiento de Barakaldo que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que "*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta".*

Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento

administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público. La garantía de la existencia de trámites administrativos y de una respuesta efectiva a la ciudadanía deriva de la propia Constitución Española. Así, el deber administrativo de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del artículo 103 de una Administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley. Debe recordarse que el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución Española exige de las Administraciones Públicas que cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, el deber de la Administración de resolver con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal, por el administrado, de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este caso, la solicitud no fue respondida y, por lo tanto, la ausencia de resolución generó una indefensión, que no se corresponde con el rango de un derecho, como es el derecho de acceso a la información pública, que goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites, justificando de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"*La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de

inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)".

7.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En el caso que nos ocupa, el interesado no ha justificado el motivo de su solicitud de acceso a información pública, lo que no obsta al ejercicio de su derecho de acceso.

8.- Es necesario destacar, por otra parte, que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión; así, la LTAIBG, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

9.- Sirva como introducción y planteamiento de la materia objeto de la presente reclamación lo que sigue: Según consta en el Orden del Día, el Pleno del Ayuntamiento de Barakaldo, de fecha 26 de octubre de 2023, abordó el asunto del establecimiento de las zonas de bajas emisiones (https://www.barakaldo.eus/portal/c/document_library/get_file?uuid=abadfd97-2529-438f-9347-da21c8d054fd&groupId=33701), a petición del grupo municipal Euskal Herria Bildu Barakaldo, dado que, conforme dispone la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, antes de finalizar el 2023, Barakaldo debía

tenerlas implementadas; la citada Ley se materializó mediante un Real Decreto que reguló las zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBE), aprobado el 27 de diciembre de 2022, que detalla las directrices establecidas por la Ley de cambio climático y otorga a los ayuntamientos la capacidad de definir sus propias restricciones. La normativa europea establece la obligatoriedad de crear áreas de acceso restringido en todas las ciudades de más de 50.000 habitantes que, en el País Vasco, son las siguientes: Bilbao, Donostia, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Getxo e Irún. Dichos municipios debieron haber implementado las ZBE antes de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo.

Por lo que respecta al Ayuntamiento de Barakaldo, los grupos municipales instaron al equipo de gobierno a proceder con las zonas de bajas emisiones. En la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento a los grupos municipales, éste menciona que existe una previsión para su desarrollo y aprobación de la ordenanza de ZBE a finales de 2024 y, para su puesta en marcha, a partir de mediados de 2025. Continuando con las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Barakaldo en el asunto que nos ocupa, con fecha de 24 de enero de 2024, el Área de Desarrollo Sostenible y Medio Natural del citado Ayuntamiento remitió un informe dando respuesta a los requerimientos de información por parte del Ararteko, reconociendo el informe municipal el retraso en el cumplimiento de las disposiciones legales para cumplir con las obligaciones de regulación de las citadas zonas. El origen de dicha recomendación general trae causa en una actuación de oficio iniciada por la institución del Ararteko a raíz de un escrito presentado por una Asociación ciudadana dedicada a promover la movilidad sostenible en el que exponía su preocupación por el retraso en la regulación de las zonas de bajas emisiones que, de conformidad con la previsión de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, debería haber estado en vigor antes de 2023.

Según ha averiguado esta Comisión, el Ayuntamiento de Barakaldo inició en noviembre de 2022 los trámites para la redacción de un plan de movilidad urbana sostenible para Barakaldo con el fin de dar cumplimiento al artículo 24 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la CAPV. Tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021 y el posterior desarrollo reglamentario, durante los años 2022 y 2023 el Ayuntamiento de Barakaldo ha llevado a cabo labores de búsqueda de personal técnico especializado y ha procedido a la contratación y elaboración de un diagnóstico integral de la movilidad en Barakaldo para la regulación de las ZBE. Revisado el perfil del contratante de la página web municipal por esta Comisión, no ha sido posible localizar estudio alguno encargado en la materia objeto de la presente reclamación.

10.- Entrando al fondo del asunto, procede señalar que el interesado, concretamente, solicita información sobre el proyecto de ordenanza que regulará la futura zona de bajas emisiones en el municipio de Barakaldo, o cualquier otro tipo de información,

estudio, etc., relacionada con la implantación de la ZBE que tiene previsto el Ayuntamiento de Barakaldo.

En primer lugar, es obligado reseñar que el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, textualmente establece: "*Son derechos y deberes de los vecinos: e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución".*

Por lo que respecta al proyecto de Ordenanza municipal que ha de regular la zona de bajas emisiones del municipio de Barakaldo, el artículo 7 de la LTAIBG (dentro del Título I, Capítulo II, sobre Publicidad activa) establece que "*Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán (…):*

> *d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*
>
> *e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación".*

En relación con la norma antecitada, el artículo 49 de la Ley 7/1985 (LRBRL), literalmente prescribe: "*La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:*

> *a) Aprobación inicial por el Pleno.*
>
> *b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*
>
> *c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno".*

De ambos artículos se deduce el obligado periodo de información pública y audiencia a los interesados que deberá respetar y otorgar el Ayuntamiento de Barakaldo a los interesados al momento de tramitar la correspondiente ordenanza municipal, lo que garantizará, sin duda, que el reclamante y el resto de la ciudadanía tengan acceso al proyecto a fin de realizar las aportaciones/alegaciones que considere convenientes a su derecho.

Por parte de esta Comisión no ha sido posible contrastar el inicio de la tramitación sobre la implantación de zona de bajas emisiones por el Ayuntamiento de Barakaldo (proyecto de ordenanza, contratación de estudios en la materia, etc.), si bien, con los datos con los que cuenta esta Comisión, sí parece que el Ayuntamiento reclamado ha realizado actuaciones en el ámbito referido, siendo así que, tratándose de información pública a los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG procede la estimación de la reclamación presentada por el Sr. _____ frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública ante el Ayuntamiento de Barakaldo. A mayor abundamiento: El silencio del organismo municipal ante la solicitud y, posteriormente, durante el trámite de audiencia otorgado por esta Comisión para la presentación de las alegaciones que considerare oportunas, indica la dejación de funciones por parte del Ayuntamiento reclamado, obviando cualquier traslado de información al interesado y, por ende, pasando por alto el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido, más aún cuando se trata, sin ningún género de duda, de información pública, por obrar en su poder y por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Todo ello sin olvidar la obligada rendición de cuentas por la gestión municipal en una materia que ya debió ser implementada por imperativo legal y que se ha ido posponiendo en el tiempo por parte del Ayuntamiento.

11.- La transparencia es un principio de actuación que deben respetar las administraciones públicas en su actividad, organización y funcionamiento tal y como disponen las normas reguladoras del sector público. Así, el artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que las administraciones públicas deben respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios, la "*Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa".* En nuestro ámbito territorial, la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco establece la transparencia en la gestión (artículo 5.1.d)) como principio de actuación de todo el sector público vasco. También en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (artículo 4.2.h)) se establece como principio rector del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales, la transparencia, el desarrollo de la ética pública y la adecuación a los principios de buen gobierno.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por D. _____ frente a la desestimación presunta de su

solicitud ante el Ayuntamiento de Barakaldo, según señala el Fundamento Jurídico 10 de la presente Resolución.

Segundo.- Instar al Ayuntamiento de Barakaldo a que, en el plazo de 10 días, proporcione al reclamante la información objeto de su solicitud, a saber: **Proyecto de ordenanza que regulará la futura zona de bajas emisiones del municipio de Barakaldo o cualquier otra información relacionada con el asunto.**

Tercero.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Ayuntamiento de Barakaldo.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Vocal

Ana Isabel García Maté

Presidenta

Miren Martiarena Barkaiztegi

Vocal

Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino